

第2部 農村社会階層 第2章 ビルマにおける農地法制の展開と農民の「所有権」 農地国有化法とネーウィン期の「農地制度改革」を中心に

著者	高橋 昭雄
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	492
雑誌名	東南アジア農村発展の主体と組織 -近代日本との比較から-
ページ	29-60
発行年	1998
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00012591

第2章

ビルマにおける農地法制の展開と農民の「所有権」

——農地国有化法とネーウィン期の「農地制度革命」を中心に——

はじめに

1990年代になって始められた市場経済化のなかで、ビルマ⁽¹⁾（ミャンマー）の農村では、農地の商品化、流動化が急速に進んでいる。社会主義下の統制政策から市場経済化政策への転換に伴って、農産物の流通が自由化されたからである。農地移転の方法は、贈与、分割、売却などであり、また質入れや小作の発生も広範にみられるようになった。しかし、農地に対する国家の統制は制度的には依然として残っている。すなわち社会主義政権時代(1962～88年)の農地制度はまったく改変されておらず、農地の売買、分割、質入れ、小作などは全面的に禁止されており、違反した場合、当該農地は国家に接収されるはずである。それにもかかわらず、統制から外れた農産物の価格が急騰したとたんに農地の流動化が大規模に発生し、現在の政府はこれに対して何の規制も懲罰も課していないようである。

社会主義時代に機能していた、農地国有化法を軸とする農地に関する統制が事実上撤廃されたと考えるのも一つの解釈であろう。しかし、将来これらが撤廃される可能性はあるとしても、現在の軍事政権は、道路や空港、ダムなどの公共施設の整備ばかりではなく、ホテルやゴルフ場の建設、そしてさらには軍のための農場や住宅の確保のために、むしろこれらの法体系、特に農地の接収にかかわる条項を積極的に利用しているように見受けられる。ま

た、数量的には軽くなったものの、今でも存続している米の供出制度は、農地の国有と農地の利用に関する統制を背景に施行されているものである。すなわち、現在の軍事政権は、社会主義時代そのままの農地法体系をきわめて恣意的に無視したり逆に厳しく適用したりして、農地制度の変革をなし崩し的に実行しているようなのである。

ビルマの農地法制は、このように法律の条文と現実の施行が矛盾している点が非常に多く、きわめてわかりにくい構造になっている。だがこれは今に始まったことではない。1962年に成立したネーウィン政権は、ビルマ式社会主義の旗印のもと、農地制度の大幅な改革を行ったが、53年に制定された農地国有化法はそのまま農地制度の基本とした。ただし、これに盛り込まれている条項を適当に選択し、または意図的に曲解しつつ、新しい農地制度を作っていた。またこの期の農地制度の改編は、法令のほかに農地関係の布告、ビルマ社会主義計画党の声明および政府首脳の発言によっても行われ、さらに流通政策や生産計画も複雑に絡み合っていた。こうした複雑さあるいは曖昧さのためであろうか、88年までのビルマ式社会主義の根幹を成した農地制度についての体系的考察は、今日に至るまでほとんどなされていない⁽²⁾。だがネーウィン期のわかりにくい農地制度の分析なしには、今日の農地制度や農業政策を理解することはできない。この課題の体系的記述が本章の目的とするところである。

本章ではまず、独立直後に制定された1948年および1953年農地国有化法の二つの農地法の内容を検討しその実施過程を振り返る。そのうえで独立直後の農地改革問題と対比させながら、ネーウィン政権期の農地制度を考察する。そしてさらに、ネーウィン時代に成立し、体制が変わった現在でもなお機能している供出制度、計画栽培制度の2制度と農地制度との関係を勘案して、同政権の農地制度を歴史的かつ体系的に論述する。特に、ビルマの独立後のこうした農地制度の変遷を、体制側の農地管理の姿勢と農民にとっての農地所有の問題を中心に考えてみたい。イギリス植民地体制下で、次々と農地を手放し、小作人や農業労働者となっていったビルマ人農民を保護する目的で

作られた農地法体系が、社会主義政権下でなし崩し的に変化し、それが現在の農地問題に繋がっているのではないかというのが当面の仮説である。またこの仮説の論証を進める際に、農地改革を行い、小農に農地を配分したことまでは同様の道を取りながら、ビルマのように農業から余剰を引き出すのではなく、農業保護政策を取り、また農民に土地所有権を与えた日本の事例を適宜参照しつつ、ビルマの農地制度の性格を浮かび上がらせることにしたい。

第1節 1948年農地国有化法

1948年1月の独立に先立って、47年9月に公布されたビルマ連邦憲法は、土地制度について特別な規定を設けていた。それはイギリス領植民地時代の農民層の分解のなかで、多くのビルマ人小農が小作人や農業労働者となり、高額小作料や負債、低賃金に苦しめられたという歴史的認識のうえに立っていた。特に植民地期にビルマの穀倉となった下ビルマでの、農地の不在地主への集中は、後述の農林大臣の演説にみるようにきわめて深刻であった。

同憲法の条項のなかから土地に関するものを探してみると、まず、「国家はすべての土地の最終的所有者である」(第30条第1項)とあり、この基本原理をもとに、「国家は土地制度を規制し、変更し、また廃棄することができ、また国家はいかなる土地でも接收し、これを集団農業のため、協同組合農業のため、あるいは小作農のために配分することができる」(第30条第2項)、と定めている。さらに、土地をはじめとする資源の配分について同憲法は、「私的利益を目的としない経済組織に国家は資源を配分することを指向し、協同組合またはそれに類する経済組織により多くの権利が与えられる」(第42条)とし、「国内の天然資源の開発は国家自身、地域の団体、もしくは協同組合が行うという政策を国家は指向する」(第44条第2項)と規定している。このように、1947年憲法には、農地を公共の利益のために、特に協同組合を中心とする集団農業のために、優先的に配分し利用することが盛り込まれたのである。

この憲法を前提として、1948年農地国有化法が公布されたわけであるが、同法の説明に入る前に、この法案上程の趣旨説明をする農林大臣タキン・ティン (Thakin Tin) の演説に耳を傾けてみよう。彼はまず冒頭に、集団農業をする近代的な経済制度を創設するのがこの法律の目的である⁽³⁾、と述べる。そしてなぜこの法律が必要かを説明する。すなわち、47年時点で下ビルマの農地は1112万343エーカーあるが、うち農民が所有しているのは574万5263エーカーのみで、96万2327エーカーが在村地主、441万2752エーカーが不在地主の手中にある。一方、上ビルマでは820万3498エーカーの農地のうち、712万5710エーカーは農民が所有している。下ビルマでは地代以外には農業に何の関心もない地主たちが農地の半分を所有しているのである⁽⁴⁾。こうした広範な非農業者による農地所有こそが、農業問題の根本にある、と⁽⁵⁾。よって農地国有化法では不耕作地主の農地はすべて国家に収用される。これに対し耕作地主の場合、水田50エーカーおよび畑地25エーカーまでは収用を免除されるため、農地国有化の影響を受ける耕作地主は下ビルマの農民の2%、畑地の多い上ビルマの場合もやはり2%にすぎない⁽⁶⁾。つまり農地国有化の対象はほぼ不耕作地主に限られることが強調される。さらに彼は農民の「所有権」⁽⁷⁾についても言及して、いつ何時も、誰かに土地の「所有権」(painsaingwin)が所属したということではなく、農地はすべて国家が所有してきたと述べ、「土地所有者」といわれる人の権利は、その農地を耕作し、その生産物を飲食し、農地を占有する(le'wehtāshiyēi)だけのものである⁽⁸⁾、としている。この説明は農地収用の補償金を地価ではなく、彼の納めた地租に基づいて支払うという文脈で行われたものであるが、同法施行後の農民の「所有権」にかかわる重要な文言でもある。

農地国有化法によって国家に収用された農地は農民に再配分され⁽⁹⁾、また収用を免除された農地も配分農地とともに法律の規制を受けることになったが、その配分や免除の対象となる「農民」⁽¹⁰⁾を同法は次のように定義している。すなわち農民とは、土地保有者として自ら、もしくは小作人や農業労働者として、また老齢や障害のために働けない場合はその年の農期を通じて自

ら監督者として、1947/48年度もしくはそれ以前に恒常的に農地を自らの主要な生計手段として耕作してきた者をいう（第2条）。特殊な条件の場合のみ、農業を監視するものとしての農民を認めたが、原則的には自ら耕作する者のみを、同法は農民としている。また農家⁽¹¹⁾とは、血縁または婚姻によって結ばれ、生活（特に食事）を共同にし、その成員たる農民の収入に依存して生活する人間の集団と定義された。そしてさらに同法は、免除農民（農地の収用を免除された農民）や配分農民（農地を配分された農民）の「所有権」についても定義している。それによると、免除農民には「所有権」（painsaingwin）が与えられる（第6条）が、配分農民には「耕作権」（lou'kaingwin）と収益権（akyôuhkanzâgwin）しか認めていない（第12条）。「耕作権」はこの法律では詳しく定義されていない。この用語をそのまま受け取って、「農地を耕作する権利」と解釈すればよいからであろう。ところがここでいう「所有」とは通常考えられる所有ではなく、農地を占有（le'shi htâgyin, occupation）することを意味する。つまり、同法は「所有」にビルマ語ではpainsaingyin, 英語ではpossessionという言葉を用いているが、その内容はビルマ語でle'shi htâgyin, 英語でoccupationとされているように、明らかに「占有」を示すものであった。

この「所有」の定義は植民地期のそれとは異なっていた。植民地期の「所有権」は“Landholder's right”と呼ばれ、その時々法律によって賦課される租税その他の負担を支払った場合のみに、永久的に土地を相続および処分することができる、使用（use）および占有（occupancy）の権利、と定義されている⁽¹²⁾。つまり、地租さえ支払えば、自由に使用し、収益し、処分できるという、「所有権ないしは強い耕作権」⁽¹³⁾であった。ファーニバルによると、王朝期においてはdama-u-gya（最初に開墾した者の土地）には所有権があった。しかし、植民地期になると、農地の所有は年々の地税を支払う場合においてのみ認められ、収穫が終わると何の補償もなしに耕作者は土地から追い出される可能性をもっていた。なぜならば土地は政府のものであるとみなされたからである。しかし、1876年の土地および地税法（The Land and Revenue

Act) により、12年間連続して耕作すれば土地のLandholder's rightが与えられ、地税を払っているかぎり、政府から追い出されることはなくなり、こうした条件下で、土地は自らの所有物として、自らの意思に基づいて処分できることになった⁽¹⁴⁾。彼はこの権利をもつ者をLand ownerと呼んでいる⁽¹⁵⁾。

これに対し、1948年農地国有化法によって免除農民に与えられた「所有権」はさまざまな制限を含んでいた。そしてこれらに違反した場合は、農地は国家に収用されることになっていた。その制限とは下記のようなものである。

- (1) 「所有」農地の相続はできるが、相続人は農民であること（第5条）。
- (2) 十分な理由なく休耕しないこと。
- (3) 大統領の制定する施行法および第5条に基づくほか、農地を質入れしたり、売却、譲渡、分割しないこと。
- (4) 有料、無料を問わず、他人に貸与しないこと。ただし、未成年者、精神薄弱者、宗教施設の場合はこれが許される（以上第6条）。

さらに配分農家の場合は、彼らの農地に対する権利はもはや「所有権」とは呼ばれず、「耕作権」となっている。彼らは以下のようなさらに厳しい条件に服さなければ農地を国家に取り上げられることになっていた（第12条）。

- (1) 家族のうち少なくとも1名は耕作に従事すること。
- (2) 国家によって課される賦課金を支払うこと。
- (3) 農家たることをやめないこと。
- (4) 十分な理由なく休耕しないこと。
- (5) 農地を質入れ、売却、あるいは他の方法で処分したり、分割したりしないこと。
- (6) 有料、無料を問わず、他人に貸与しないこと。
- (7) 農家のうち少なくとも1人が、国家の定めた協同組合に加入しなければならない。

植民地期の「所有権」からみると、この法律では私的処分権が著しく制限され、国家が介入しないかぎり、農地国有化・再配分後の農地保有状況は恒久的に変化しないことになる。農民に「弱い耕作権」しか与えず、農地の処

分を農民に任せないで、国家が処分権を一手に握ることによって、農地所有の集中化と不耕作地主所有再生を阻止しようとしたのがこの法律制定の意図だったのである。さらに配分農家には相続さえ認めず、また協同組合への加入を強制したことから推すと、配分農家の農地を梃子に、究極の目的である農業の集団化を推進しようとしたものと思われる。

第2節 1953年農地国有化法

地主的土地所有の全面的廃止と農地の国有化および集団農業の確立の理想を高く掲げた1948年農地国有化法は結局は実施されなかった。法案が議会で可決され、48年10月に法律が公布されてから、同法に基づく農地改革が試みられたのはわずかな郡のみで、翌年は施行が中止されてしまったのである⁽¹⁶⁾。同法に対しては、地主、高利貸し、商人その他の地代取得者からの激しい抵抗があったばかりでなく、農民層も私的土地所有の廃止に反対した。国家による地租の重圧や役人の腐敗を身をもって知っていた農民は、農地関係の調整に関する権限の大部分を国家に委ねることは自分たちの経済状態を悪化させるだけだと考えていたのである⁽¹⁷⁾。結局ウー・ヌを首班とする反ファシスト人民自由連盟（以下「パサパラ」と表記）は同法の施行を断念し、新しい農地法を作ることにした。53年10月2日、農林相から農地国有化相になっていたタキン・ティンは、政府は1948年法とは異なり、新法では土地に対するすべての私的権利を廃止することは考えていない、と議会で説明したのである⁽¹⁸⁾。

1953年に議会で成立した農地国有化法は、重要用語の定義からして、1948年農地国有化法とはかなり異なっていた。まず農民 (taundhu ledhamâ, agriculturist) の定義であるが、農地を自らの主要な生計手段として、自分自身で耕作している者、恒常的に耕作してきた者という従来の定義に加え、農地を自らの主要な生計手段として、農期の期間中、農業を監督している者という

新たな項目が加えられた。これは小さな追加のようにみえるが、後に言及するように、農業を監督するという名目で、実際には不耕作地主の存続を容認することになったのである。また「所有」の定義にも注意深くみなければ見過ごしてしまうが重要な意味をもつ変更が加えられた。1953年農地国有化法の第3条にある「所有」という用語には1948年法と同じくビルマ語で *painsaingyin*、英語では *possession* という言葉が使われているが、その定義は、「本法が施行される前においては当時の何らかの法によって、個人、銀行、企業、団体、(財産を) 分割しないヒンドゥーの家族、および宗教団体が得た農地の「所有権」(*painsaingyin*) (right of ownership)、または本法が施行された後においては本法によって得た「所有権」に基づく「所有」をいう」⁽¹⁹⁾、となった。ここでの重要な変更は、本法が施行される前の「所有権」すなわち植民地期のそれと本法施行後のそれが同じものであるとされ、先述したような植民地期の「所有権ないしは強い耕作権」が、少なくとも観念的には復活したことである。それは「所有」が英語で *occupation* から *ownership* に変わったことに如実に表れている。筆者自身も、60年代半ばまでは農民には農地の「所有」権があったという話を、ビルマの多くの村々で聞いている⁽²⁰⁾。

さらに農民の権利・義務についてみると、免除農家および宗教団体の権利については、以下のようになっている。

- (1) 農地を占有し、耕作し、そこからの利益を享受することができる。
- (2) 農業団体、農民、および書面で農業をすることを約した非農業者に、農地を売却、譲渡でき、また宗教団体や宗教家に寄進することができる。
- (3) 農地を分割することができ、また他の農地と交換することができる。
- (4) 宗教地は小作に出すことができる。
- (5) 農地の相続はできるが、相続人は農業者または農業をすることを文書で誓約した者であること (以上第9条)。

また免除農家の義務は下記のように定められた。

- (1) 本法第9条および施行法に合致しないかぎり、質入れ、売却、および

その他の方法による農地の移転はできない。

- (2) 農民として、農地を耕作すること。
- (3) 国家によって課せられる賦課金を払うこと。
- (4) 農家は、農家たることを止めないこと。
- (5) 十分な理由なく休耕しないこと。
- (6) 農地を小作および賃貸に出さないこと（以上第11条）。

一方配分農家の農地に関する権利にもかなりの変更が加えられている。

- (1) 農地を占有し、耕作し、そこからの利益を享受することができる。
- (2) 農家の主たる生計支持者の加盟する農業団体に、農地を売却または譲渡することができる。
- (3) 農地を分割することおよび他の農地と交換することができる。
- (4) 農地の相続はできるが、相続人は農業者または農業をすることを文書で誓約した者であること（以上第10条）。

配分農家の義務に関しては、免除農家の上記の各項目に、本法および本法の施行法によって組織される農民組織に加入すること、という項目が付け加えられている（第12条）。この項目は1948年農地国有化法に倣ったものであろうが、「協同組合に加入」からみるとだいぶ曖昧な表現になっている。

このように1953年農地国有化法は、本法および本法に基づいて制定される施行法に合致しない場合、農地の質入れ、売却、他の方法での処分および分割をしてはならない（第4条）と、一般的には農地の私的移転を厳しく制限する方針をとりながら、免除・配分両種の農家とも農地の分割、交換および相続が認められた。そのうえ、配分農家には自己の所属する農業組織に対してなら売却することも認められ、また免除農家には以上の諸権利のほかに、農業者もしくは農業をすると誓約した非農業者にも売却または贈与でき、宗教団体に寄付できる権利が与えられた。つまり、農民は農地の使用・収益権はもちろんのこと、処分権もかなり広範に認められたのである。そしてより重要なことには、免除農家だけでなく、配分農家も、法律公布前と同様の「所有権」をもつと規定され、農業監督者の名目で、非農業者も農地を「所有」

する口実が与えられた。この法律が本当は農地の国有化の法律ではなく、地主所有地の廃絶を意図したものでなかった⁽²¹⁾、といわれる所以である。農民の農地に対する権利からみると、1948年農地国有化法の「弱い耕作権」から、制限付きながらも「所有権ないしは強い耕作権」への変更がなされたといえよう。

なお1948年、1953年農地国有化法とも、農地委員会を中央から村落レベルまでそれぞれ組織し、収用免除の決定、農地の配分の決定、農民組織の結成などに当たらせるとしている。農地委員会については次節で言及する。

第3節 日本の農地改革・農地法とビルマの農地国有化法との比較

農地改革の成果を維持し、地主制の復活を防ぐことを目的とした点では、ビルマの農地国有化法と日本の農地法（1952年制定）は共通点をもっている。しかし日本の農地法は、「この法律は、農地はその耕作者みずからが所有することを最も適当であると認めて、……」と、農民自身による所有すなわち自作農主義をうたっており（第1条）、ビルマの国有化路線とは異なる。ただし所有といっても、農地または採草放牧地についての権利の移動については、原則として農業委員会の許可を要することとして、強い制限がおかれており（第3条）、許可が認められない場合を第3条第2項で詳細に規定している。すなわち、小作農以外の者が所有権を取得しようとする場合、所有権または使用収益の権利を取得しようとする者またはその世帯員が、取得後に耕作または養畜の事業を行うと認められない場合、農業生産法人以外の法人が権利を取得しようとする場合などについては権利の移動が認められないことになっている。さらに農地の転用および農地などを他の目的に転用するための権利の移動についても制限が加えられ、都道府県知事の許可が必要となる（第4、5条）。このように日本の場合も農地の処分には厳しい制約がついてい

る。だが、日本の農地法は農地の所有権と「耕作権」が一体化した自作農を創設しこれを堅持するという自作農主義を原則とし、農地の権利の移動の規制はあくまでもこの原則の崩壊すなわち地主小作関係の再生を防止するためになされたものである。

これに対し、ビルマの1948年農地国有化法は、農地を国有化し、農民には「耕作権」を与えるという方向に向かった。同法は農業の集団化を高らかに掲げ、これから農地を配分されるであろう農民の私的処分権をほぼ完全に否定し、1世代後にはこれらの農地を集団農業の経営下におこうとした。地主的農地所有の再生を阻止するためには、農地を国家が全面的に管理し、やがて経営も個人ではなく集団で行っていかうとしたのである。

だが、1953年農地国有化法は違っていた。まず農民の定義が書き換えられ、農業を監視する者という名目で、非農業者にも農地を保有できる余地が与えられた。また、「所有」の定義も変わり、植民地期の「所有」もこの法律による「所有」も同じものとみなされることになった。相続や分割ばかりでなく売却などの私的処分も部分的には認められることになり、日本の農地法ほどではないが、自作農が安定的に維持されるという形になり、「集団化」の目標は「農民組織」に後退した。こうして「国有」は形骸化し、1948年農地国有化法の「弱い耕作権」は日本の農地法で与えられたものに近い「所有権ないしは強い耕作権」に変わった。同じ農地国有化法の名で制定された1953年農地国有化法によって、ビルマの農地制度は、集団農業＝協同組合主義から地主制を一部残した不徹底な自作農主義に大きく転換したのである。

ところで、以上の行論からわかるように、ビルマの農地国有化法は日本の法律から類推するならば、農地改革法⁽²²⁾と農地法を合体させたような法律である。農地法の側面からの比較はすでに試みたので、次に農地改革の側面から比べてみることにしよう。ただしこの問題を法律面から比較しても、自作地の保有制限、小作農への配分面積、補償金額といったような問題は、たぶん自然的土地条件や土地－人口比率の異なる両国では非常に比較しにくい。したがって、農地改革の実態をみていくことにしよう。日本の農地改革が、

地主的土地所有を解体し、広範な自作農的土地所有を創出したという意味において成功した要因として、占領軍の絶対権力と、地方末端に至るまでの行政機構を強固にもっていた日本の官僚組織⁽²³⁾、および下からの農民運動の高揚⁽²⁴⁾の三つの条件があげられる。そしてそれらを背景とした、村落の農地委員会⁽²⁵⁾の活動によって農地の収用と配分が進められたのである。ビルマの場合はどうであろうか。

まず政治権力の問題であるが、独立後からネーウィンによるクーデターが起こる1962年まで、ビルマは議会制民主主義を原則としていたので、国民の意思を超越し、国民に有無を言わせぬような命令を下すことができるという意味での絶対権力は存在しなかった。しかし農地改革が国民の意思でありその意思を議会や行政機関が的確に実行するならば、農地改革ができる可能性を否定はできないので、絶対権力の存在は必然のものではないであろう。問題は執行権力の安定性および一貫性である。その意味ではこの期のビルマはそうした条件を決定的に欠いていた。49年から50年にかけて、共産党軍、人民義勇軍、カレン民族軍などの反乱軍がマンガレーをはじめとする地方都市やデルタ地帯、ペグー地方などを次々と支配下におき、ビルマ政府はかろうじてラングーンだけを確保するという状態⁽²⁵⁾で農地改革どころではなかった。このような危機的状況は反乱軍の内部対立や国軍の巻き返しによって好転したが、50年代を通じて地方の治安は依然として不安定であった。50年代も半ばの55/56年度になっても、一部の地域で反乱軍の活動が農地国有化の実行を妨げた⁽²⁶⁾と、政府のレポートは報告している。これに加えて、50年代になると、独立運動の中心となり、議会の圧倒的多数を占める、政権党のパスアラ内部での権力争いが激化し、政府は次第にその信を失い、指導力は低下の一途をたどった。そしてついには58年パスアラは分裂し、ネーウィンを首班とする軍政に一時的（60年2月まで）に政権を委譲することになる。国家経済計画も派閥争いのなかで二転三転し、後述するように農地改革にもそれは当然影響した。土地保有制度（Land Tenure）を公権力の強制によって改編するには、権力そのものがあまりにも安定性を欠いていたのである。結局農地

改革は58年にネーウィン暫定政権によって中止されてしまった。また行政機能においても、この時期の国家は最低限の秩序の維持や民間部門の規制をする能力が王朝期や植民地期に比べても著しく欠けており、また教育、衛生、福祉などの面で国家が行うべき機能が果たせなかった⁽²⁷⁾。イギリスの植民地化や日本軍の占領そして独立といった歴史的断続のなかで、日本のようには近代的官僚制度が形成されなかったのである。

3番目の農民運動に関してであるが、これはかなり大きな力をもっていたものと思われる。1948年3月、全ビルマ農民組合会議はピンマナで大集会を開き、地主の土地をすべて農民の間に配分することを主張し、暴力に訴えてもこれを奪取することを農民に勧告した。そしてこの運動は共産党の武装蜂起とも結びつき、共産党の支配地では地主の土地は農民に配分された⁽²⁸⁾。このような状況のなかで、支配政党であるパサパラは農地改革の必要に迫られるのである。先述の1948年農地国有化法案の説明で、ウー・ヌ首相は、この法案の不採択はビルマ全土の流血と殺人の惨事を招くだろう⁽²⁹⁾、と述べている。つまり、1948年農地国有化法の成立には農民運動と共産党の武装蜂起が大きな役割を果たしたといえる。しかし、政府と共産党との内戦を利用した、地主による農民組織のなかの左翼勢力の弾圧や殺戮が行われ、農地委員会は次第に小地主や小作人の上層部を代表するものになっていった⁽³⁰⁾。1953年農地国有化法の制定とその後の農地改革の実行はこのような状況下で行われたのである。

それでは実際の農地国有化事業すなわち農地改革はどのように行われたのであろうか。1960年代初頭に上ビルマの村と下ビルマの村をそれぞれ調査したナッシュとファナーの2人の人類学者の著作から、それに関連した部分をみていくことにしよう。

マングレー近郊のヤドー村では、1953年に6人の農地委員が村人の協議によって選出された⁽³¹⁾。農地の再配分は54年から57年まで行われたが、主に配分される農地の質をめぐる争いが絶えず、二つの殺人事件が起こった。また配分政策についても、ウー・ヌ政権は当初農地について合法的なタイトル

をもつ者に分け与えるとしたのに対し、58年10月に軍政が一時政権を握り農地改革を中断させた後に復歸した同政権は、今度は現在耕作している者に農地を配分する方式に変えてしまった。こうした村の内外の混乱のほか、農地委員会といえば身内や友人へのえこひいきばかりが目立った。こうして村の農地制度はほとんど改革前に戻ってしまったのである⁽³²⁾。

一方ファナーの調査した下ビルマのマイン村では、農地委員会の収用免除決定に対しては不平が出なかったが、収用した土地の配分に対しては激しい不満の渦が巻き起こった。それは、配分面積、農地の場所、地味などに関する問題であった。また中央の政治的対立がこの村にも波及し、一方の派閥がある農地の配分案を支持すれば他方はこれに反対するというありさまだった。とはいうものの結果として農地の事実上の保有は、農地委員会によって配分されたものに近くなった。しかし数々の混乱のために農地委員会は結局解散してしまい、法律的な保有は改革前の状態のままであった。そのためこの村に多くの農地をもっていたチェティア(インド人の金貸しカースト)たちは農民に18年間滞納された小作料を支払うことを要求し、郡の役人もこれを支持した。ただし、チェティアたちには小作料の支払いを強制するだけの力はなかった模様である。だが、農地の所有者と実際の耕作者が分離し、再配分された農地の権利状況が曖昧なまま1960年代に入ったのである。またこの村でも、法律の誤解または無視あるいは誤った適用、個人資産への無責任な法律の適用、村人と担当役人の癒着、地方政治家の担当役人への圧力、縁者へのえこひいきなど、さまざまな原因によって、農地国有化事業は偏向してしまった⁽³³⁾、という。

このように農地国有化が実際に挙行された村では、農地の配分をめぐる紛争が起き、これに対し農地委員会は有効な手だてを講じることができなかった。中央の政治的対立が村にも波及し、農地委員会もこの波に巻き込まれてしまったからである。それでもマイン村で曲がりなりにも農地の配分ができたのは、第二次大戦中の日本軍進行のために不耕作地主であるチェティアたちが逃亡してしまい、農地改革時に農地の所有権を主張することができ

なかったからであると思われる。筆者の調査した同じく下ビルマのズイーピンウェー村の農地改革もこれとよく似ており、この村に広範に存在していたチェティアたちの農地は小作人たちにダドントゥンを基準に配分されたようである⁽³⁴⁾。

1953年農地国有化法に基づいて行われた農地改革の問題点を総括し、59年に出された農地国有化調査委員会の報告書は、農地国有化およびその配分が不十分だった理由として23の項目をあげているが、その主なものは以下のとおりである⁽³⁵⁾。

- (1) 収用免除をするべきでない農地保有者の農地を収用免除した。
- (2) 農民でないものに農地を配分した。
- (3) チュン⁽³⁶⁾や宗教地などの収用すべきでない土地を収用した。
- (4) 政治家や役人が自らの利害のために、農地国有化法の施行をねじまげた。
- (5) 法律の一部条項の内容が不明確なので、それをいろいろに解釈されて農地が配分された。
- (6) 在村の小地主や富農層が農地委員会と結託して、より多くの利益を得た。

以上に示したように、農地改革が実行された地域においては、政治家、役人、農地委員、そして村人らの権力争いや癒着のために、あるいは農民の定義を曖昧化して非農業者の農地所有の道を開いたり、私的処分を原則として禁止しながらさまざまなわかりにくい例外を加えたりしている法律そのものために、農地改革の施行は捻じ曲げられた。ただし上記のように量的にも法的にもまだ十分とはいえないが農民への農地の再配分がなされた。このように農地改革が実施されたところでもさまざまな問題が生起していたが、この農地改革のより重大な欠陥は、すでに述べた治安上の問題および行政の非効率性から農地国有化法を施行できなかったところの方が圧倒的に多かったことである。

まずビルマ連邦全地域の40%以上、総人口の約17%を占めた民族自治諸州

表 1 1960年前後の農地保有状況
(単位：エーカー)

年 度	農民所有(a)	非農業者による所有(b)	(b)/(a + b)
1957/58	14,212,230	5,181,156	26.7%
1958/59	14,488,765	4,944,096	25.4%
1959/60	14,402,981	5,118,411	26.2%
1960/61	14,279,374	5,265,097	26.9%

(出所) *pati yēiya dhad̄nsin*, No. 3, Mar. 1965, p. 22.

は対象から外された。残りの地域はBurma Properと呼ばれるイラワジ川流域の中央平原とデルタ地帯であるが、そこに存在する村落区1万407区のうち、1953/54年度から57/58年度の4年間に農地改革が行われたのは、わずか1860区にすぎなかった⁽³⁷⁾。結局、53年から農地改革が中断される58年までに、国有化の対象となり収用免除または再配分された農地は334万5984エーカーで、農地として農地管理局(myezayin htanā)に登録された農地⁽³⁸⁾1957万4471エーカーのわずか17%でしかなかった⁽³⁹⁾。また表1で改革中断後の農地保有状況をみると、農地の約4分の1は依然として非農業者に「所有」されている。先にタキン・ティンの演説を紹介した際に引用したように、47年時点で非農業者の「所有」地は645万2867エーカーで全農地の33.4%を占めていたのと比較すると、面積にして130万エーカー程度、不耕作地主の農地の20%程度が農民の手に渡ったにすぎない。もちろんこの表の数値には農地改革を行わなかった地域の農民所有地や農地改革を行ったにもかかわらず不耕作地主が残った地域の数値も含まれているので、農地改革面積とは一致しないが、広範な不耕作地主が改革中断以降も残存していることから、ウー・ヌ時代(48～62年)の農地改革は初期の目的を達成できなかったといってよい。とはいうものの、農地国有化法および不十分ながら開始された農地改革は次の政権に受け継がれ、新しい展開をみせることになるのである。

第4節 ネーウィンの「農地制度改革」

1962年3月にクーデターで政権を奪取した国軍は、ネーウィン大將⁽⁴⁰⁾を首班として「革命政府」を樹立する。政府は武力で治安を回復し、村落治安行政委員会という官製組織を村々に組織して村落支配を確立していった。当初ネーウィン政権は農地改革の再開に積極的な姿勢を示した。例えば、62年の大晦日から正月にかけてザガイン (zagâin) 郡のオンドー (ôundô) 村で行われた農民ゼミナールでは、農地改革の必要性が何度も強調されている⁽⁴¹⁾。一方、農地改革が終了したところについては、免除農家、配分農家の権利・義務とも1953年法同様とした。すなわち、免除農家には農民間の農地の譲渡と売却、宗教団体への寄付、配分農家には農業組織への売却、分割、交換および相続が認められた⁽⁴²⁾。

またネーウィン政権は、耕作者である農民を保護するという目的で、1963年小作法(1963kûhni' thizâ hcâhtâyêi ubude)と、1963年農民の権利保護法(1963kûhni' taundhu ledhamâ ahkwînayêi kagwedhî ubude)を公布した。小作法は、

- (1) 地主は小作人を選ぶ権利をもたず、政府（実際には農地委員会——筆者注）が小作人の制定を行う（第3条）。
- (2) 小作料はこの法律によって作物ごとに定められる（第4条第1項）。
- (3) 小作料の支払いは現金によるものとする（第4条第2項）。
- (4) 又小作は禁止する（第10条）。

などを主な内容としている。また農民の権利保護法によると、他のいかなる法律によろうとも、民事的手段により、農地、役畜、農機具、農産物を没収することができないと定められている(第3条第1項)。借金の形に上記のものが非農業者に渡ることを防ぐ目的からである。だが政府が必要とする金銭などのためにこれらを処分することは例外としており(第3条第2項)、政府が農地や農産物を処分する権利を留保していることがうかがえる。一方、成立直後こそは農地改革に積極姿勢を示したものの、ネーウィン政権は次第にこれ

に消極的になっていく。63年7月初めに中部ビルマのミンジャン (myinjan) 県ポパ (pou'pā) 村で開催された農民ゼミナールにおいてネーウィン⁴³⁾は、すべての農地を国有化しすべて配分することが一番だが農業就業人口に対して農地が足りないこと、配分する際にも農地の質や種類、栽培作物、上ビルマと下ビルマの地域事情などによる不平不満が必ず発生することを理由に、農地問題を癌に喩えて、病名はわかっているが薬がないと、問題解決の困難さを訴えている⁽⁴³⁾。そして、翌64年3月に行われたタウングー (taungu) 県カバウン (hkabāun) 村での農民ゼミナールで彼は、人口に対して農地が希少であることを再度力説し、農地をもたない者には新田開発によって農地を与えるようにしたいと述べ、既存農地の国有化・再配分事業はこれ以上進めないことを事実上宣言した。

またこの演説において彼は、農民に農地の「所有権」を与える (apain pè) か「耕作権」 (lou'paingwin) を与えるかについては考慮中であり、「耕作権」を与えた場合にその相続を認めるか否かについても勘考しているところであると述べている⁽⁴⁴⁾。すなわち、農地の再配分の問題を、農民の農地に対する権利が「所有権」か「耕作権」かどうかの問題にすり替えることを意図し始めるのである。この一見無関係そうにみえる二つの問題を結び付ける鍵は、1948年農地国有化法にあるように思われる。先述のように同法は農地に関する1代かぎりの「耕作権」を規定しており、配分農家を起点として、個人農制から集団農業制への移行を企図した。「革命政府」も農業政策の3本柱として、地主制の廃止、機械化および科学的農業の実現とともに、集団化を高く掲げた⁽⁴⁵⁾。農地を農民全員に配分することができないのならば、農地の国家管理を強化して、徐々に農業を集団化し、土地なし層もこれに吸収していこうと、ネーウィン政権は考えたのではないだろうか。

「所有権」の「耕作権」化の作業は、まず1965年の小作法改正によって始められた。この改正によって、地主は自らの小作人を選択できないだけでなく、小作料も受領することができなくなった。地主の小作人を政府すなわち農地委員会と村落治安行政委員会が選び、地主とその小作人の名前や農地面

積が委員会の小作人台帳に登録されるのは1963年法と同じである。こうして、小作料を一切徴収できない地主と小作料を支払う必要のない小作人の名前が台帳に載っているだけ、という奇妙な制度ができあがった。だがこれは小作人の自作農化を意味するものではない。後述するように「耕作権」の支配を梃子に、地主に成り代わって、国家が供出制度のもとに「小作料」を徴収することになるのである。

そしてさらに革命政府は1953年農地国有化法の再解釈に乗り出す。66年にビルマ社会主義計画党の機関紙に公表された「農地制度革命」という論文は、自ら「所有」している農地を、従来は質入れ、売却、分割、譲渡、貸付できると考えられてきたが、1953年農地国有化法によってこれは否定された⁽⁴⁶⁾、と解題する。そこで参照されるのは同法の第4条であり、免除農家や配分農家に一定の農地処分権を認めている第10条や第12条は無視されている。そして、1953年農地国有化法によって配分農民に与えられた権利も免除農民のそれも、また農地国有化を行っていない地域のものが農地に対してもっている「所有権」もひとまず「ウーパインパウツ・クイン」(u pain pau' kwîn)としてひとまとめにされる。1948年農地国有化法のように配分農家が「耕作権」で免除農家が「所有権」だったり、国有化の施行地と未施行地とで権利が異なったりして、農地に対する権利が錯綜するのをまず一本化するための手段であろう。定義によると、「ウーパインパウツ・クイン」とは、農地を占有し、耕作する権利がある者として、農地管理局に自らの名前を登録することをいう⁽⁴⁷⁾。すなわち日本語にすれば、「所有を表明する権利」となる。どのような根拠に基づく占有や「所有」であっても農地管理局に登録するわけであるから、名前を登録しているという事実のみに基づいて権利を統一したわけである。ところで「所有」の表明は以下の原則で行われる。

- (1) 農地を自分で耕作している者は当該農地を農地管理局に自分の名前で登録できるし、「耕作権」も認められる。
- (2) 農地を自分で耕作していなくても当該農地を自分の名前で登録できるが、「耕作権」は認められない⁽⁴⁸⁾。

つまり、「ウーパインパウツ・クイン」とは農地の「耕作権」があることではなく、農地管理局に名前を登録する権利にすぎない。そして農地を実際に耕作する者のみが「耕作権」を得るのである。「ウーパインパウツ・クイン」は完全に名目的な権利にすぎないといえよう。これにより、先述のマイン村のような、法的「所有権」者と実際の耕作者が異なり、どちらの権利も中途半端な状態におかれるという事態はこれで解決できることになる。自作農は自分の名前で農地を登録し、小作農は地主の名前で農地を登録されることになるが、地主は小作人を決められず、小作人がそのまま「耕作権」者となり、小作料は無料であるから、自作農と小作農の区別は名目的には残るものの実質的区別はなくなったといえよう。こうして「ウーパインパウツ・クイン」という便法を用いて、ついにはすべての農地について「耕作権」のみ認められるということになったわけである。これはただちに、「あらゆる農地は国家に帰属し、私的所有権は完全に解消される。農民は農地の「耕作権」にかぎり承認され、農地は実際に耕作している者のみこれを利用することができる」⁽⁴⁹⁾と認識されることになった。農民が知っておくべき農地問題として中央農地委員会から出されたパンフレット（以下「中農委パンフ」と表記）によると、免除農家、配分農家、農地国有化未施行地を問わず、売却、譲渡、分割、交換、貸付、質入れなど農地の私的処分は一切禁じられて農地委員会の手に委ねられ、唯一曖昧な表現となっている農地の相続についても、農地を相続する権利はある（上述の「ウーパインパウツ・クイン」を意味するものと考えられる——筆者注）が、自動的にその農地を耕作する権利すなわち「耕作権」も相続できるわけではない、と「耕作権」の国家管理を徹底しようとしている⁽⁵⁰⁾。違反者に対する罰は農地の取り上げである。また中農委パンフは、1894年の土地収用法を持ち出して、緊急の場合は国家が無償で農地を接収することも規定している⁽⁵¹⁾。こうして同じ1953年農地国有化法を使いながら、50年代の農民の「所有権ないしは強い耕作権」は革命政権によって「弱い耕作権」に変えられてしまったのである。それがいつかということになると断定は難しいが、73年に出された中農委パンフはいわば集大成であり、「耕作権」

の理論の確立とその施行は66年の「農地制度改革」を基に、60年代後半に行われたと考えるのが至当であろう⁽⁵²⁾。

一方、原則として「耕作権」は小作法実施時に当該農地を自作や小作として耕作している者⁽⁵³⁾にだけ認められたので、ほとんどの農業労働者は「耕作権」を与えられなかった。すなわち経営農地のある農民とそれがない農業労働者という二つの階層が固定化してしまうことになった。革命政府はこの問題に対し、ミューヌ⁽⁵⁴⁾と呼ばれる沖積地を手始めに、農業労働者に集団農業を組織させて、徐々に農業の集団化を推し進めようとした⁽⁵⁵⁾。しかしこの計画は失敗し、集団化は進まず、農業は「耕作権」をもった個人農が当時から現在まで一貫して行っている⁽⁵⁶⁾。1948年農地国有化法に倣って、「耕作権」を集団化の手段として用いようとしたと思われるネーウィン政権の目論見は失敗し、在村土地なし層の問題は現在まで尾を引き⁽⁵⁷⁾、また「耕作権」は別の展開をしていくのである。

第5節 供出制度・計画栽培制度と「耕作権」の問題

前節で言及した「別の展開」には、農地政策だけではなく、供出政策と計画栽培制度が関係してくるので、この節ではこの二つの政策の展開と農地問題の関係を追ってみることにしよう。

独立に先立つ1946年、農産物販売庁 (nainngando kau'pê thihnan yâunweyêi ahpwè, 英語名State Agricultural Marketing Board, 以下SAMB) が設立された。その目的は外国人輸出業者の手からすべての農産物輸出業務をSAMBに移管し、米輸出により得た外貨を経済発展のために用いることと、米価の安定を図り農民の生活を安定させるとともに賃金の騰貴を防止することであった⁽⁵⁸⁾。1950年国家農産物交易公社法 (1950pyihni' nainngando kau'pêthihnan yâunweyêi apwè e'ubdei) によると、SAMBの任務は、農産物の購入、受託、加工、貯蔵、輸送、国内外での販売、これらの業務にかかわる土地取引や機

器や建物の製造および取引など(第13条第2項)、となっている。また、SAMBの権限として、木または草から採れる産物について、同法で定める公社の諸責務の遂行に必要な農産物であるとの布告を出し、それらの作物の国内での加工、売買およびそれに伴う交渉、貯蔵、輸送、農産物加工設備の建設およびその運営を監視し管理することができる(第17条)、と規定している。ただし、この法律には、農民の供出義務についてはまったく触れられていない。この法律に基づいてSAMBは国内の農産物の集荷・輸送・加工などと輸出業務を行ったが、最も取扱い量の多かった米に関してみるならば、国内では民間と競合しながら農民から農産物を購入し、特に国内消費用の米の取引は民間業者にまかせられていた⁽⁵⁹⁾。輸出米はSAMBが主に扱ったが、少なくとも50年代前半は政府の独占ではなかった⁽⁶⁰⁾。このように、ウー・ヌ政権時代の農産物の取引は決して国家独占ではなく、農民が供出を強制されたり、ましてや米の買い上げと農地の取り上げとが結びつくことはなかった。だがこのときに制定された国家農産物交易公社法とこの公社は、農地法と同様に、ネーウィン政権によって最大限利用されることになるのである。

政権の座に着いた翌年の1963年1月、ネーウィンはSAMBをビルマ連邦農産物販売庁(pyidaunzù myanmanainngan kau'pèthihnan yâunweyêi ahpwè, 英語名Union of Burma Agricultural Marketing Board, 以下UBAMB)に改組改名した。そしてその直後の2月8日にこのUBAMBを通じて布告を出して、精米所や米商人の活動は63年末までのみ許可するものとし、64年からは国家のみが米取引を行う方針を公にした⁽⁶¹⁾。さらにこの布告に基づき、同年12月26日、革命政府は米のほかにマップペ(豆の一種)、タバコ、ジュート、綿花など計12品目を国家統制品目とし、UBAMBのみがこれらの農産物を取り扱うという布告を公布した⁽⁶²⁾。こうしてネーウィン政権は、1953年農地国有化法をそのままにして実質を改変したのと同様に、クーデター前に存在していた法律と組織を利用して、農民に直接供出の義務を課すのではなく、農民の売り先を限定してしまうことによって、供出の量的・價格的統制を実効あるものにしていったのである。ただしこの時点では、供出制と「耕作権」が

関連づけられた形跡はまだない。ところが、67年に政府はスィーヨウン・サニツ (sīyōun sani) と呼ばれる収穫前に農家に供出契約を結ばせる制度を導入し、この契約と「耕作権」の賦与を一体化させた。また先に述べたように、1963年農民の権利保護法で、政府が必要とする金銭などのため農地、役畜、農機具、農産物などを接収する権利が留保された(第3条第2項)が、中農委パンフではこの条文を、農家が自家飯米を残した後、農地で生産された作物を政府が接収し販売することができる⁽⁶³⁾、とより具体的に書いている。こうして農地の「耕作権」を担保とした農産物供出制が、60年代後半に、前政権時代の農産物交易公社を利用して確立する。小作料を取る地主は先述したように消滅したが、これに代わって国家が供出という名の小作料を徴収することになったのである。

ところが供出制度をいくら強化しても、農民が政府の望む農作物を作らなかつたら、その効をあげることはできない。そこで考えられたのが、計画栽培制度という名の強制裁培制度である。ここでも前政権の法律、1953年農地国有化法が利用された。同法第39条には、大統領および彼に任命されたものは、農地が彼の指示どおりに利用されるように取り計らうことができる、という規定があるが、ウー・ヌ時代には実行されていなかったようである。ネーウィン政権はこの条項を根拠に、水田に多年生作物やバナナを植えることを禁止する布告を次々と出し、ついには、67年6月、政府が指定した地域の農民は計画作物(政府が指定した作物)を中央農地委員会の指示どおりに栽培しなければならない、との布告を公布した⁽⁶⁴⁾。筆者は、チャウセー県のある村について、70年に作成された農地管理局の耕作者一覧表を見たことがあるが、それには農地1筆ごとの地番、耕作者名、面積、地目などと並んで、農作物名が記されていた。先のスィーヨウン・サニツの開始と、80年代半ばの事実⁽⁶⁵⁾から類推すると、これは1筆ごとの「計画作物」であろうと思われる。農地の「耕作権」管理と計画栽培制度は、この表を媒介に結びつくのである。こうして、農地改革の不十分さを「耕作権」制度によって代替し、これを用いて農業の集団化とそれへの土地なし層の吸収をもくろんだネーウィン政権は、

農業集団化が失敗すると、この「弱い耕作権（農民にとっての）」を梃子に、作付の国家管理と強制供出制を推し進めていく。外国援助や外国投資に頼らずに、農産物を中心とした一次産品の輸出によって獲得した外貨で中間財や資本財を輸入して、国家主導の工業化を進めていくという自力更生路線をとったネーウィン政権にとって、国内の農産物を国際価格よりもできるだけ安価に集荷し、両者の差額を国庫に入れることが重要になる。この集荷のために「耕作権」の制度が利用されたわけである。当初は農民の福祉の向上のためにと考え出された農地の国有化政策が、ネーウィン政権下で大きく方向転換し、逆に農民の余剰を国家が収奪する手段として利用されることになったのである。

日本の場合、ビルマのこの供出制度に当たるのが、1942年に戦時下で誕生した食糧管理制度であろう。食糧制度は、公定価格制度、政府流通管理、政府貿易制度の三つの規制を軸とした直接統制から成り立っており⁽⁶⁶⁾、この点はビルマと同様である。だが、権力による集荷強制が実施されたのは、戦時下と昭和20年代の食糧不足期のみであって、55年の供出制度から予約売渡し制度への移行に伴って、制度的にも強権的集荷制は終わった⁽⁶⁷⁾。また供出価格については、戦時下においては、米を再生産させるために農民の売渡し米価の引き上げが行われ、農民からみた米価は抑制的な性格のものではなかった⁽⁶⁸⁾。すなわち、低米価での供出強制が行われたのは、戦後の食糧不足の一時期だけであり、これも55年の生産者米価の生産費および所得補償方式への移行⁽⁶⁹⁾によって解消されるのである。

一方農地利用に関しても、戦時下と戦後の食糧不足期には特別な制度が施行された。国家総動員法を背景に制定された臨時農地等管理令(1941年2月公布)と敗戦後の食糧確保臨時措置法(48年7月公布)がそれである。前者は、農地転用の許可制、遊休耕地、未利用地などの耕作強制、および作付強制を骨子とし、後者は、主要食糧農産物以外の作付制限、農薬、肥料、農機具などの農業用投入財の生産、配給に関する統制、および主要食糧農産物の流通の統制を規定していた。作付統制や農地利用の規制という点で、両法ともビ

ルマの計画栽培制度に類似している。また、日本では軍やGHQ、ビルマでは軍を背景としたネーウィン政権といった絶対権力によって供出制や農地統制が可能となったことも共通している。だがビルマの場合と異なり、日本の臨時法令は違反者に対する罰則として農地の接収ということは一切規定していない。日本が戦時中から自作農主義に向かったのに対し、ビルマでは農地を国有化し、ネーウィン時代になって「弱い耕作権」制度が確立したことで無縁ではないであろう。さらに日本では食糧確保臨時措置法も強制供出と同様に54年で廃止されており、両制度とも危機的状況における臨時措置であった。この点でも、ビルマ式社会主義時代に20年以上も存続し、若干弱められつつも現在まで続いている、ビルマの供出制および計画栽培制とは大きく異なっている。ビルマでは、日本の戦時下および終戦直後の緊急措置的な強制供出と作付強制が60年代後半から30年にもわたって続いてきたのである。

ビルマでは、経済政策の失敗によるモノ不足とインフレにもかかわらず、粃の供出価格は1973/74年度に一度大幅に改定されたのみで、ネーウィン期には一貫して低く抑えられてきた。したがって供出制と計画栽培制は、村落レベルまで張り巡らされたビルマ社会主義計画党の党組織と治安行政委員会（74年からは人民評議会）による組織的強制と「耕作権」の接収という脅しによって実施されざるをえなかった。しかし、このような強制が完全な形で20年間も存続するはずもなく、政権は、石や土くれの意図的混入や計量のごまかしといったささやかな抵抗から、公然の供出拒否まで農民のさまざまな反発に直面せざるをえなかった。また政府統制から逃れた闇市場も弾圧をかいぐつて幾度も再生し、政権側はこれを完全に駆逐することができなかった。それでも強制供出制が87年のネーウィン政権の終焉前年まで存続し、88年のクーデター後の軍政下で復活したのは、ネーウィン時代に村落まで張り巡らされた官製組織と「耕作権」制度の強制が存在していればこそのことである。

むすび

以上本章ではビルマ戦後史における農地制度の変遷を農地法制と農民の「所有権」の問題を中心に論じてきた。

そこでは農地の「所有権」あるいは「耕作権」の性格が二転三転したことが確認された。イギリス植民地時代から「所有」者の農地に対する「所有権」は絶対性という意味では完全なものではなかったが、租税負担を支払うかぎりにおいて、「所有権ないしは強い耕作権」であった。それが独立直後に、集団農業を目指す憲法のもとに制定された1948年農地国有化法によって「弱い耕作権」に変えられ、将来的には「耕作権」は国家に集約されて集団経営に移されることが企図された。だが1953年農地国有化法では再び「所有権ないしは強い耕作権」が復活し、日本の農地改革・農地法と似たような自作農の創設が指向されることになった。しかし、執行権力の脆弱さと行政能力の不足のために農地国有化は進まず、この問題はネーウィン政権に引き継がれることになる。同政権は軍事力による治安の回復と官製村落組織の整備によって農地制度を整備していくが、農民が直ちに反発するようなドラスティックな改革ではなく、1953年農地国有化法をそのまま用いて、実はその内容をなし崩し的に変更してしまうという方法をとった。この過程で登場したのが農地国有化事業が中途半端だったために錯綜した状態にあった農地の「所有権」の「耕作権」への集約であった。これは明らかに1953年法ではなく、1948年法を意識したものであり、農民の農地に対する権利は再び「弱い耕作権」に押し戻された。この意味では、ネーウィンの農地改革は突然発生した「革命」では決してなく、1948年農地国有化法の焼き直し、ないしは徹底化であった。

ネーウィン政権には、成立初期の段階では、地主制を撤廃してその再生の道を完全に閉ざし、ビルマ式社会主義の名のもと、農業の集団化を進めるという強い意志があったものと思われる。だが「耕作権は所有権に優先する」という原則により、地主制は実質的に消滅したものの、農業の集団化は進展

しなかった。そのような状況下で、米を中心とした農産物を国内で安価に調達し、これらを輸出して得た外貨のみで、自力で国家経済建設を行うという自力更生路線を目指した政権は、この「弱い耕作権」制度を農民からの農産物の徴発手段として使うという方向にシフトしていった。「耕作権」を担保とした強制供出制度と計画栽培制度の導入である。ただし、これも前政権の遺産を巧妙に利用したものであった。

それでは農地の私的処分を一切禁ずるという「耕作権」制度の本来の目的はどのように展開したのであろうか。法制度上からのみみるならば、ネーウィン政権の農地政策下では、農地の私的移動は一切できないはずである。しかし低価格供出制度下での不安定な「耕作権」は、農地の潜在価格を押し下げ、政権の意図とは逆に、農産物価格（特に闇市場での）のわずかな変動に応じて、農地はきわめて流動しやすい状況におかれていたように思われる。実際、筆者が1987年に調査した下ビルマの村でも上ビルマの村でも農地の私的移転は村落人民評議会の暗黙の了解下で可能であり、特に社会主義時代でも商品作物の多かった上ビルマの村では、農地の売買や分割が活発に行われていた⁽⁷⁰⁾。少なくとも村レベルでは、供出負担を果たし、農地の受領者が農民ならば、農地の私的移転は自由であり、郡の農地管理局もこれを認めているようであった。冒頭で触れた農地流動の活発化は、元々存在していた暗黙の私的処分に、市場経済化による農産物の広範な商品化というプッシュが加わっただけなのである。

以上述べてきたように、ビルマでは「弱い耕作権」制度のもとに、農業部門から余剰を取り続けるという政策をとり、結局は農村を疲弊させた。一方日本は「所有権ないしは強い耕作権」制度を導入して、戦後の食糧難を乗り切り、以後は農業保護政策に転じた。農地の移動という側面からみると、私的農地移転の禁止にもかかわらず、「弱い耕作権」しかないビルマでは農地がかえって移動しやすく、逆に日本では移動しにくい条件が生まれた。農業・農地問題の両国における展開の隔たりは、農業以外の部門の発展度の違いによるところが大きい。日本が自作農主義をとり、ビルマが国有化政策をとつ

た、終戦直後の農地政策の相違もこの隔たりと無縁ではないであろう。

〔注〕

- (1) 筆者は、1989年のビルマからミャンマーへの国名変更以降の事柄について主に述べるときは、ミャンマーという国名を中心に使用しているが、本章は日本語で「ビルマ」と言い習わしてきた時代のことを中心に述べるので、ビルマという国名を用いることにする。
- (2) この問題に取り組んだ作品としては、A・Φ・ジャブレエフ著、中山一郎訳『現代ビルマの農業問題 I, II』アジア経済研究所、1973年、があり、本章でもこれを大いに参考にした。だが同書では、ネーウィン政権以前の農地関係法制とネーウィン政権期のそれとの関係、本章で詳述する「耕作権」と供出制および計画栽培制度との関係についての考察がほとんどなされておらず、ネーウィン政権期の農地制度の全体像に迫るものとはなっていない。これに対し筆者は、供出制度、計画栽培制度の2制度と農地制度を農業政策の3本柱として、ここからネーウィン期の農地制度の特質を描き出すことにした(高橋昭雄『ビルマ・デルタの米作村——「社会主義」体制下の農村経済』アジア経済研究所、1992年、70～95ページ)が、1953年農地国有化法との関係、および布告や党声明を十分に考慮してはいなかった。他にビルマ語で、*myanmā sousheli' lānzin pati pati sīyōunyēi bahou komiti htanjou'* [ビルマ社会主義計画党中央組織委員会]、*myanmā leyamyēi thmāin* [ビルマ農地史]、Yangon: *myanmā sousheli' lānzin pati*, 1971、という本があり、これも政策の変遷を知るには役立つが、ビルマ社会主義計画党の出版物であるため、過去の制度の批判とネーウィン政権の農地制度の賛美という論調で、客観的分析に欠ける。
- (3) *pyidaunsū myanma nainngando asōyā leyasai'pyōyēi hnin thi'tōyēi wungyi htanā* [ビルマ連邦政府農業・林業省]、*1948kūhni' leyamyēi nainngan-bāin pyūlou'yēi e'ubdei* [1948年農地国有化法]、Yangon: *pyidaunsū myanma nainngando asōyā sapounhnei'tai'* [ビルマ連邦政府印刷局]、1948, p. 1.
- (4) つまり全国では、1932万3841エーカーの農地のうち645万2867エーカー、すなわち33.4%が非農業者に所有されていた。
- (5) *1948kūhni' leyamyēi*..., p. 2.
- (6) *ibid.*, p. 5.
- (7) 本章では所有権を、原則として、日本民法で規定するような、「法令の制限内で目的物を自由に使用・収益・処分できる権利」として用いる。だが、その権利が時の政策によって大きく制約されることを示すことが本章の目的の一つでもあるので、目的物の使用・収益・処分の権利が著しく制限されることも含む。本章では、所有権を表すビルマ語である「パインサイン・グイン」

(painsaingwin) という語を「 」をつけて「所有権」とし、同様に所有をあらわす「パインサイン・ジン」(painsaingyin) という語を「所有」と表記する。

- (8) 1948kühni' leyamyei..., p. 9.
- (9) 配分面積については、各家族が自家労働力で耕作可能であり、生計を立てていける面積、すなわちダドーンタウンを基準とした。ダドーンタウンの詳細は、高橋昭雄『ビルマ・デルタの…』73～74ページ、を参照のこと。
- (10) 同法ビルマ語版では農民をtaundhu ledhamâと、そして英語版ではagriculturistと呼んでいる。taundhu ledhamâの詳しい意味については、高橋『ビルマ・デルタの…』63～64ページ、を参照のこと。
- (11) 同法によると農家はビルマ語ではtaundhu ledhamâ aindaudâzû, 英語ではagriculturist familyとなっている。
- (12) The Land and Revenue Act (1876年2月1日公布) 第8条、およびThe Lower Burma Town and Village Lands Act (1899年9月9日公布) 第4条。
- (13) 本章では、このように、(1)使用・収益の永続性が世代間にわたるほど長く保証され、(2)売買を含めた多種の手段による私的処分(方法や処分先は制限されるが)可能な、農地に対する権利を「所有権ないしは強い耕作権」と呼び、これに対し、(1)使用・収益の永続性(特に世代を超えるような)が制度的に必ずしも保証されず、(2)農地の私的処分がほとんど不可能な権利を「弱い耕作権」と呼ぶことにする。
- (14) J.S. Furnivall, *An Introduction to the Political Economy of Burma*, 3rd ed., Rangoon: Peoples' Literature Committee & House, 1957, p. 51.
- (15) *ibid.*, p. 61.
- (16) myanmâ sousheli' lānzin pati pati sīyūnyēi bahou komiti htanjou' [ビルマ社会主義計画党中央組織委員会], *myanmâ leyamyei thmāin atwē 2* [ビルマ農地史第2巻], Yangon: myanmâ sousheli'lānzin pati, 1971, p. 185.
- (17) ジャブレエフ『現代ビルマの農業問題Ⅰ』19ページ。
- (18) 同上書、19ページ。
- (19) pyidaunsū myanma nainngan tohlanyēi asōyā [ビルマ連邦革命政府], 1953kühni' leyamyei nainnganbāin pyū lou'yēi e'ubdei [1953年農地国有化法], Yangon: bahou pounhnei'tai' [中央印刷局], 1966, p. 2.
- (20) 例えば、高橋『ビルマ・デルタの…』75～76ページ。
- (21) Γ・H・クリムコ著、中山一郎訳『独立ビルマの農業問題』アジア経済研究所、1966年、60～61ページ。
- (22) 農地調整法改正法および自作農創設特別措置法。
- (23) 斎藤仁「日本の農地改革——その客観的条件と主観的条件」(滝川勉・斎藤仁編『アジアの土地制度と農村社会構造Ⅱ』アジア経済研究所、1967年) 39ページ。

ジ。

- (24) 大石嘉一郎「農地改革の歴史的意義」(東京大学社会科学研究所編『戦後改革 6 農地改革』東京大学出版会, 1975年) 30ページ。
- (25) 荻原弘明・和田久徳・生田滋『東南アジア史IV ビルマ・タイ』山川出版社, 1983年, 114~115ページ。
- (26) *Economic Survey of Burma 1955*, Rangoon: Printing and Stationary, Buurma, p. 42.
- (27) R.H. Taylor, *The State in Burma*, London: C. Hurst & Company, 1987, p. 249.
- (28) クリムコ『独立ビルマの…』46ページ。
- (29) *1948kühni' leymyei*..., p. 29.
- (30) ジャブレエフ『現代ビルマの農業問題 I』17ページ。
- (31) ナッシュによると6人すべてがlugyiであるとされている。lugyiとはいわゆる「重立ち」のことである。彼は委員の農地所有状況については言及していないが、おそらくは在村地主か比較的裕福な小作農であったものと思われる。
- (32) M. Nash, *The Golden Road to Modernity: Village Life in Contemporary Burma*, New York: Wily & Sons, Inc., 1965, pp. 285-287.
- (33) D.E. Pfanner, "Rice and Religion in Burmese Village," Ph. D. dissertation, Cornell University, 1962, pp. 239-247.
- (34) 高橋『ビルマ・デルタの…』97~100ページ。
- (35) *myanmā leymyei*..., pp. 201-204.
- (36) 乾期にのみ水面上に現れて耕作に具される沖積地。正確にはカインチュン(kāin cūn) と呼ばれる。
- (37) クリムコ『独立ビルマの…』70ページ。
- (38) 作付地と休閑地の面積を合計した「農地面積」にほぼ等しい。
- (39) pyidaunzū myanmanainngan tohlanyēi asōuyā bahou myeiya komiti [ビルマ連邦革命政府・中央農地委員会], *thtā hcāhāyēi hnin taundhu ledhamā ahkwīnayēi kagwedhī ubudemyā shtndān* [小作法および農民の権利保護法解説], Yangon: tohlanyēi asōuyā bahou myeiya komiti [革命政府・中央農地委員会], 1964, p. 2.
- (40) 1958年10月から60年3月まで選挙管理内閣を組織し首相を務めたことは先述のとおりである。だがそのときの政権は、民選首相であるウー・ヌに暫定的に委譲されたもの(であるといわれている)なので、本章でネーウィン政権期といった場合、1962年から74年までの「革命政府」と呼ばれた軍政期と、一党独裁下の管理選挙で選ばれた「人民評議会」が政府を組織する体裁をとった74年から88年までを合計した期間、すなわち62年から88年までをいう。また同期間はネーウィンを党首とするビルマ社会主義計画党が国家を主導していたの

で、「ビルマ式社会主義時代」ともいう。

- (41) pyancâyêi htana[情報省], *bamā taundhu ledhamā hki'pāun hswēinwēibwē thamāin asā ōundō hswēinwēibwē* [ビルマ農民の画期的会議としての史上初のオンドー会議], Yangon: pyancâyêi htana [情報省], 1964, pp. 80-85.
- (42) bhou leya komiti [中央農地委員会], *leyamyēi nainnganbāin pyālou'pyt dethāmādwīn lou'kainsaunywe'yan hnyunkyāje'myā* [農地国有化終了地域で実施すべきことの指令], 1963年8月6日布告。
- (43) pyancâyêi htana [情報省], *pou'pā hswēinwēibwē* [ポパ会議], Yangon: sapebei'man pounhnei'tai' [サーペーベイツマン印刷局], 1964, pp. 111-112.
- (44) *hanthawādi*, Mar. 5, 1964.
- (45) *pati yēiya dhadīnsin*, No. 11, Nov. 1964, p. 12.
- (46) myanmā sousheli' lānzin pati pati sīyōunyēi bahou komiti htanjou' [ビルマ社会主義計画党中央組織委員会], *myanmā sousheli' lānzin pati i taundhu ledhamā yēiyā ahma' 3* [ビルマ社会主義計画党の農民政策第3巻], Yangon: myanmā sousheli' lānzin pati, 1971, p. 265.
- (47) *ibid.*, p. 265.
- (48) *ibid.*, p. 267.
- (49) *Working People's Dairy*, 1965年7月8日付社説。
- (50) bahou myeiyā comiti [中央農地委員会], *taundhu ledamādāin thithīndhī myēiyakei'sāhnīn pa'the'dō ache'myā thīndān sazaun* [すべての農民が知っておくべき農地問題に関する教育的パンフレット], Yangon: bhou leya komiti, 1973, pp. 9-11.
- (51) *ibid.*, p. 21.ただし, 1894年土地収用法第17条は, 一切のencumbrances(利益権や抵当権の縛り) なしにといいており, 補償金なしにとはいっていない。ここにも法律の意図的な読み替えが感じられる。
- (52) 例えば, 1953年農地国有化法に基づいて農地の私的処分は一切禁止し, 違反した者の農地は没収するとの布告は, 70年に出ている。bahou lounjounyēi hnīn ou'hcou'yēi komiti bahou leya komiti [中央治安行政委員会中央農地委員会], *bahou leya komiti hnyuncāje'myā* [中央農地委員会の行政指導集], n.p.: bahou leya komiti, 1972, p. 131.以下, この資料を『行政指導集』と略記する。
- (53) 法律用語ではこのような農民を, 「le'shi le'gou' lou'kainneshi=現在引き続き耕作している」者, という。pyidaunzū myanmanainngan tohlanyēi asōyā bahou myeiyā komiti [ビルマ連邦革命政府・中央農地委員会], *thizā hcāhtāyēi hnīn taundhu ledhamā ahkwīn ayēi kagwedhī ubdemyā shīndān* [小作法および農民の権利保護法解説], p. 5.
- (54) ミエーヌ (myenū) とは「若い土地」という意味で, 雨期に水没し乾期に出

現するが、年ごとに現れる形状の異なる土地。形状がいつも同じなら、「ミエーイン」(myei Yin, 老いた土地)という(ibid., pp. 13-14)。すなわちカインチュンはこの2種類の土地に分けることができるわけである。

- (55) bhou leya komiti, *leyameyi nainnganbân pyûlou'pyt dethâmâyâdwin*..., pp. 6-7.
- (56) 農業部門で発生する付加価値でみると、1973/74年度には99.8%, 84/85年度には95.2%が民間部門によって担われている。simankân hnîn bamdayêi wungyi htana[計画財務省], *pyidaunzû sousheli' thâmâdâ myanma nainngando i bamdayêi, stbwâyêi, luhmuyêi ahceianeî hnîn pa'the'thî pyidhû hlu' to dhô siyinhkanza* [人民評議会へのビルマ連邦社会主義共和国の財政, 経済, 社会状況に関する報告書], 1978/80, pp. 32-33, 1987/88, pp. 40-41.
- (57) 土地なし層の問題については本章ではこれ以上議論しない。詳細は、高橋『ビルマ・デルタの…』161～191ページ, および高橋昭雄「ミャンマーにおける農村間世帯移動と職業階層」(『アジア経済』第38巻第11号, 1997年11月) 6～24ページを参照のこと。
- (58) Mya Than and N. Nisizawa, "Agricultural Policy Reform and Agricultural Development in Myanmar," in Mya Than and J.L.H. Tan eds., *Myanmar Dilemma and Options: The Challenge of Economic Transition in the 1990s*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1990, pp. 92-93.
- (59) 山本登編『ビルマの経済開発』アジア経済研究所, 1961年, 156ページ。
- (60) 同上書, 358ページ。
- (61) *hanthawâdi*, Feb. 9, 1963.
- (62) *hanthawâdi*, Dec. 27, 1963.
- (63) bahou myeiya comiti, *taundhu ledamâdâin*..., p. 8.
- (64) 『行政指導集』pp. 78-79.
- (65) 例えば、高橋『ビルマ・デルタの…』100～102ページ。
- (66) 佐伯直美『食糧制度：変質と再編』東京大学出版会, 1987年, 2ページ。
- (67) 美崎皓「食糧管理制度の展開」(桑原正信監修『食糧管理制度と米の流通』講座現代農産物流通論第2巻, 家の光協会, 1969年) 161ページ。
- (68) 佐伯『食糧制度…』77ページ。
- (69) 美崎「食糧管理制度の…」152ページ。
- (70) 高橋『ビルマ・デルタの…』103～105ページ/高橋昭雄「上ビルマ灌漑村における農地保有と農産物の商品化——下ビルマ農村との比較」(梅原弘光編『東南アジアの土地制度と農業変化』アジア経済研究所, 1991年) 162～168ページ。